

Le développement conceptuel des institutions internationales de sécurité

Onnig Beylerian

Volume 31, numéro 3, 2000

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704186ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704186ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Beylerian, O. (2000). Le développement conceptuel des institutions internationales de sécurité. *Études internationales*, 31(3), 517–537. <https://doi.org/10.7202/704186ar>

LIVRES

1. Études bibliographiques

Le développement conceptuel des institutions internationales de sécurité*

Onnig BEYLERIAN**

Les institutions internationales de sécurité ne sont pas de nouvelles créations. Elles ont certes existé depuis la fondation du système d'États moderne : le Concert européen, créé en 1815 à la suite des guerres napoléoniennes, en constitue un exemple ; de même que le Conseil de sécurité des Nations Unies, créé en 1945, et qui existe toujours.

Pourtant le concept même d'institutions internationales de sécurité est une création récente, car ce n'est que récemment que les études sur les formes institutionnelles de la sécurité internationale se sont intensifiées à la lumière de la fin de la bipolarité, de la prolifération des conflits infra-étatiques et des grandes catastrophes humanitaires, dont les plus récentes ont eu lieu en 1999 au Timor oriental et au Kosovo. Si pendant l'époque de la guerre froide, les institutions de sécurité étaient étudiées à la lumière des alliances et des impératifs de la protection de la sécurité nationale des membres des deux blocs opposés, aujourd'hui elles sont étudiées non seulement en fonction des sécurités nationales, mais aussi de celles des communautés et des individus. Le cadre des problématiques s'est donc dramatiquement élargi ; les problèmes de sécurité qui relevaient des prérogatives des gardiens de l'État sont devenus aussi une affaire de citoyens. Aussi, les institutions de sécurité suscitent-elles un intérêt accru et sollicitent-elles des efforts de conceptualisation plus poussés en vue d'alimenter des politiques plus éclairées et adaptées aux nouveaux besoins des sécurités nationale et humaine.

* HAFTERNDORN, Helga, Robert O. KEOHANE et Celeste A. WALLANDER (dirs.), *Imperfect Unions : Security Institutions over Time and Space*, New York, Oxford University Press, 1999, (dorénavant *IU*), 380 p.

KRAUSE, Keith R. (dir.), *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control and Security Building*, London, Frank Cass, 1999, (dorénavant *CS*), 244 p.

CHOUKROUNE, Leila, *La Chine et le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Paris, L'Harmattan, 1999, (dorénavant *CHI*), 247 p.

** Professeur associé au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

I – Les angles d'observation

Les trois ouvrages recensés proposent justement d'approfondir la connaissance des phénomènes institutionnels de sécurité. Le premier ouvrage collectif rassemble un groupe de chercheurs des écoles institutionnaliste et constructiviste. Longtemps critiquée pour sa difficile application dans le domaine de sécurité, l'approche institutionnaliste s'y manifeste enfin sur la politique institutionnelle de sécurité¹. Le deuxième est plus explicitement constructiviste et emploie une grille culturaliste pour analyser les régimes de contrôle des armements et de non-prolifération. L'ouvrage contient des chapitres sur les dimensions culturelles de la politique de sécurité de la Chine et de l'Inde², ainsi que celles d'ensembles géopolitiques régionaux (l'Asie du Sud-Est, l'Amérique latine et le Moyen-Orient³). Le troisième est un ouvrage d'introduction générale à la conduite institutionnelle de sécurité de la Chine. Il vient s'ajouter à de nombreuses études sur un sujet qui hier encore paraissait controversé, en raison du scepticisme traditionnel de la Chine à l'égard des institutions de sécurité.

Ces trois ouvrages contiennent des études qui analysent les institutions de sécurité selon trois angles d'observation principaux. Le premier angle s'attache à étudier comment les États parviennent à optimiser leur sécurité nationale à travers ces institutions. En effet, elles se présentent avant tout comme des mécanismes de régulation des rapports de sécurité qui se traduisent par la négociation et la conclusion d'accords dans le domaine de la réduction, de la limitation des armements et du désarmement. Ces mécanismes incluent des procédés grâce auxquels les États créent entre eux la transparence et la confiance mutuelle par des mesures de confiance, la vérification réciproque intrusive de l'application d'accords de sécurité, les dialogues continus entre les représentants des institutions militaires, comme ceux entre les états-majors. Traditionnellement, ces institutions étaient principalement engagées à préserver la sécurité nationale des États, mais les implications de la

1. L'institutionnalisme proposé dans cet ouvrage est sans conteste différent des variantes antérieures. Cet effort collectif institutionnaliste est fortement teinté par des idées constructivistes dont la plupart ont été formulées par des chercheurs allemands. On peut également déceler dans cet ouvrage une très nette tendance à établir des liens conceptuels entre ces deux approches. La tentative la plus convaincante est celle de A. I. JOHNSTON (voir en particulier la conclusion de son chapitre, dans *IV*, pp. 320-324). Ce n'est pas toutefois sa première tentative; voir son *réalisme identitaire* qui passe pour être une première formulation d'un modèle hybride faisant appel à des concepts et des hypothèses réalistes et constructivistes, Ethan B. KAPSTEIN et Michael MASTANDUNO (dirs.), « Realism(s) and Chinese Security Policy in the Post-Cold War Period », *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1999, pp. 261-318.
2. JING-DONG YUAN, « Culture Matters: Chinese Approaches to Arms Control and Disarmament », *CS*, pp. 85-128; Andrew LATHAM, « Constructing National Security: Culture and Identity in Indian Arms Control and Disarmament Practice », *CS*, pp. 129-158.
3. Amitav ACHARYA, « Culture, Security, Multilateralism: The 'ASEAN Way' and Regional Order », *CS*, pp. 55-84; Hal KLEPAK, « Cross-Cultural Dimensions of the Non-Proliferation and Arms Control Dialogue in Latin America », *CS*, pp. 159-188; Gabriel BEN-DOR, « Regional Culture and the NACD in the Middle East », *CS*, pp. 189-218.

mondialisation aux plans des sécurités humaines et nationales sont telles qu'elles se voient désormais interpellées pour développer des voies et des moyens susceptibles d'assurer la sécurité des communautés qui n'en ont pas ou qui viennent de la perdre et surtout celle des États en voie d'effondrement.

Les institutions internationales de sécurité paraissent être, en outre, une condition préalable à l'intégration régionale économique et sociale. Mais ce lien a été peu étudié⁴ car les externalités des institutions de sécurité sur la création d'institutions régionales sont difficilement mesurables. Depuis une quarantaine d'années, les chercheurs continuent d'étudier dans quelle mesure la création et le développement des institutions de sécurité peuvent assurer le décollage des processus d'intégration régionale. Ainsi, l'intégration économique cause-t-elle une plus grande sécurité, ou, doit-on à l'inverse soutenir l'hypothèse que l'établissement des réseaux institutionnels de sécurité constitue la condition du processus d'intégration régionale? De plus, l'intégration sécuritaire régionale prend diverses formes : les États asiatiques, par exemple, ne se sont pas montrés enthousiastes à appliquer les formes institutionnelles de sécurité européennes dans leur région⁵. Ainsi, chaque région semble adopter sa propre voie vers l'institutionnalisation sécuritaire et il s'agirait ici d'étudier les formes particulières de l'intégration sécuritaire. Par ailleurs, prenons le cas de la région eurasiatique. Anciennement couverte par l'autorité de l'URSS, elle apparaît maintenant fragmentée en plusieurs États vulnérables et toutes les tentatives d'intégration ont jusqu'à maintenant échoué en raison des conflits infra et interétatiques, mais aussi en raison des problèmes de démocratisation. Les États eurasiatiques se trouvent ainsi déchirés par deux impératifs. D'une part, aucun d'eux ne veut renoncer à sa liberté en faveur d'une nouvelle URSS, ni par ailleurs élire un État dominant à la direction des affaires eurasiatiques. D'autre part, ils ne peuvent et ne veulent supprimer les réseaux relationnels qui existent entre eux depuis des siècles, même si les rapports sont encore fortement teintés d'une asymétrie prononcée en faveur de la Russie. Il est donc pertinent de poser le problème de la manière dont devra être reconstruit le système d'États et de sociétés eurasiatiques : doit-il passer d'abord par le tissage de réseaux institutionnels de sécurité dont les tentatives ont lamentablement échoué (quoique la Russie se soit débrouillée pour maintenir des ententes de sécurité bilatérales, voire multilatérales)? Ou doit-on

4. La première tentative a été faite par Karl DEUTSCH, (dir.). *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957, mais fut délaissée au cours des décennies suivantes. Mais la problématique a été reprise par les constructivistes, voir Emanuel ADLER et Michael N. BARNETT (dirs.), *Security Communities in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

5. Voir les excellents chapitres de Alastair Iain JOHNSTON, « The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum », dans *IV*, pp. 287-324 ; et de Amitav ACHARYA, *op. cit.*, pp. 55-84.

plutôt attendre la renaissance économique de la Russie et de l'Ukraine pour assister à la formation d'un tel système⁶ ?

Le troisième angle à travers lequel sont étudiées les institutions de sécurité est celui de l'intérêt que les grandes puissances portent à ces institutions. Il est important de leur accorder une attention plus soutenue plutôt qu'aux États en général, parce que ce sont elles qui investissent le plus dans la création et le développement des institutions de sécurité⁷. Sans elles, les institutions de sécurité exerceraient un impact limité ou occasionnel sur la stabilité de l'ordre international et sur les systèmes de sécurité régionaux et mondial. Une série de questions de recherche a été posée à cet égard : qu'espèrent accomplir les grandes puissances à travers ces institutions ? Pourquoi acceptent-elles d'y investir des ressources souvent considérables ? Quels avantages attendent-elles en retour ? Dans quelle mesure les institutions de sécurité parviennent-elles à influencer la stratégie de sécurité nationale des grandes puissances ? Les institutions de sécurité réussissent-elles à leur transmettre leurs principes, leurs règles et leurs normes et par conséquent à influencer leur politique à la fois extérieure et intérieure ?

II – Les institutions de sécurité

A — Que sont-elles ?

Selon les institutionnalistes, les institutions de sécurité sont des ensembles de règles durables et interreliés, souvent affiliés aux organisations et qui opèrent à travers les frontières. Elles se présentent sous la forme de conventions, de régimes et d'organisations formelles. Plus précisément, les institutions de sécurité sont conçues pour protéger l'intégrité territoriale des États, parer contre l'utilisation adverse de la force militaire, garder l'autonomie des États contre les effets politiques de la menace de cette force et prévenir l'émergence de situations qui pourraient mettre en danger les intérêts vitaux des États tels qu'ils les entendent⁸. Pour les institutionnalistes, les institutions comportent 1) des *principes*, des *règles* et des *normes*, souvent agencés dans des régimes internationaux couvrant un domaine d'activité particulier ; elles incluent

6. Andrei ZAGORSKI, « CIS Regional Security Policy Structures », dans Roy ALLISON et Christoph BLUTH (dirs.), *Security Dilemmas in Russia and Eurasia*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1998, pp. 281-302 ; S. Neil MACFARLANE et Oliver THRÄNERT, (dirs.), *Balancing Hegemony : the OSCE in the CIS*, Kingston, Centre for International Relations, Queen's University, 1997 ; S. Neil MACFARLANE (dir.), *Coming Together or Falling Apart? : Regionalism in the Former Soviet Union*, Kingston, Centre for International Relations, Queen's University, 1997.

7. Et pour cause, puisque les grandes puissances représentent à elles seules 65 % de l'économie mondiale et dépensent les trois quarts du budget militaire mondial. Voir Robert A. PASTOR, « The Great Powers in the Twentieth Century : From Dawn to Dusk », dans Robert A. PASTOR (dir.), *A Century's Journey : How the Great Powers Shape the World*, New York, Basic Books, 1999, pp. 1-31.

8. *Ibid.*, pp. 1-2.

également 2) des *pratiques*⁹ et 3) des *procédures décisionnelles*, ce qui implique la présence de formes organisationnelles.

Comment mesure-t-on l'institutionnalisation ? Tout d'abord, par le degré auquel les États ont pu établir une *communauté d'attente* impliquant leur propre conduite ; par le degré de *spécificité* de règles durables qui orientent les pratiques des hauts fonctionnaires, les obligations des États et les procédures légitimes pour changer la politique collective ; par la *différenciation fonctionnelle* des rôles complémentaires que l'institution parvient à assigner à chacun de ses membres¹⁰. Il est étrange que l'institutionnalisation ne se mesure pas selon le nombre, la qualité et l'efficacité des produits de sécurité auxquels peuvent accéder les membres d'une institution de sécurité, mais selon l'étendue et l'articulation des mécanismes institutionnels. N'y a-t-il pas ici tendance à définir la finalité des institutions non pas selon le besoin de sécurité auquel elles doivent immanquablement répondre, mais selon leur existence même ?

B — Typologie des institutions de sécurité

L'un des enjeux de l'analyse de l'ampleur des phénomènes institutionnels de sécurité réside incontestablement dans la typologie des institutions de sécurité. Il n'est donc pas surprenant que les institutionnalistes se soient attelés à cette entreprise. Ainsi, ils classifient les institutions selon deux couples de critères : 1) selon la menace et les risques auquel elles doivent répondre ; 2) selon qu'elles excluent de ou incluent dans ses rangs des contributeurs et des bénéficiaires¹¹. Il y aurait ainsi des institutions exclusives, à membres limités, dont le but est de parer à des menaces tangibles et clairement identifiables ; par exemple, des alliances ou des alignements¹². Il y aurait, de plus, des arrangements sécuritaires inclusifs, couvrant la totalité des membres de la communauté d'États, dont le but est de leur fournir une assurance contre les risques sécuritaires : des *institutions de gestion de sécurité*, comme l'OSCE. Ces deux derniers types d'institutions se révèlent être des arrangements les plus fréquents et réussis. Il y aurait, bien entendu, des arrangements sécuritaires exclusifs qui traiteraient des risques : comme les coalitions. Et enfin, des institutions inclusives qui traiteraient des menaces : des institutions de sécurité collective, comme par exemple le Conseil de sécurité.

9. Pas très présentes dans les premiers écrits des institutionnalistes, les pratiques ont été ajoutées aux définitions des institutions par les constructivistes.

10. *Id.*, p. 24. Le chapitre conceptuel est rédigé par Celeste WALLANDER et Robert O. KEOHANE, « Risk, Threat, and Security Institutions », *Id.*, pp. 21-47. Mais il paraît être une variante du deuxième chapitre de Celeste WALLANDER, *Mortal Friends, Best Enemies : German-Russian Cooperation after the Cold War*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1999, pp. 11-40.

11. *Id.*, p. 26

12. La différence qui sépare les alliances des alignements serait attribuable au degré d'institutionnalisation.

Cette typologie fait toutefois problème. D'une part, il ne nous semble pas très utile de classer les institutions selon les menaces et les risques auxquels elles sont confrontées, puisque les arrangements sécuritaires qui s'occupent des menaces peuvent couvrir également des risques sécuritaires. Les participants aux institutions de sécurité trouveraient malaisé de délimiter la part de la menace et des risques dans leurs considérations sécuritaires¹³. D'autre part, même si un arrangement est exclusif, il reste que ses produits de sécurité peuvent affecter également ceux qui n'en font pas partie¹⁴; par exemple, une alliance finit par assurer indirectement la sécurité d'États qui n'en sont pas membres. De même que des arrangements inclusifs débouchent sur des produits de sécurité dont les bienfaits sont exclusifs, des États qui auraient dû bénéficier de la protection d'une institution de sécurité se voient refuser l'accès à ses services de sécurité¹⁵.

C — Les fonctions des institutions de sécurité

Les fonctions dont il s'agit ici renvoient aux types de situation relationnelle dans laquelle peuvent se trouver les États lorsqu'ils sont aux prises avec des problèmes de coopération sécuritaire. Les institutionnalistes estiment que ces problèmes sont presque exclusivement liés au traitement et à la gestion de l'incertitude engendrée par la dissimulation des intentions de part et d'autre ou par l'hésitation de divulguer leurs points de vue sur des questions inscrites à l'ordre du jour. C'est pourquoi les institutionnalistes attachent une importance capitale aux formes dont les promesses deviennent crédibles, à la dissuasion des défections possibles, des tricheries et des transferts subreptices des responsabilités aux autres. Cela implique que les institutions doivent instaurer des mécanismes d'application et d'imposition de règles qui soient respectées. Afin de résoudre ces problèmes transactionnels, les institutions imposent des coûts aux participants, établissent des standards et instituent des règles de transparence afin que la tricherie ne soit pas pratiquée facilement.

Ainsi, il existerait quatre types de situations transactionnelles, chacune dénotant une fonction qui détermine à son tour la forme institutionnelle¹⁶. Dans un contexte de *collaboration* où l'application des accords par un État

13. Il est par exemple incompréhensible que les coalitions soient considérées comme des arrangements sécuritaires inclusifs traitant simplement de risques. La *coalition* anti-irakienne de 1990-91 par exemple s'est bel et bien attaquée à une menace clairement ciblée.

14. Il est curieux que les auteurs n'aient pas employé ce qui paraît être une utilisation conventionnelle dans ce domaine, à savoir la classification selon le type de biens collectifs produits et rendus disponibles par l'institution de sécurité. Pour une brève description, voir Joseph LEFGOLD, « NATO's Post-Cold War Collective Action Problem », *International Security*, vol. 23, n° 1, 1998, pp. 78-106.

15. On veut bien sauver la vie des Bosniaques mais pas celle des Rwandais.

16. Voir l'étude de Carsten TAMS, « The Functions of a European Security and Defence Identity and its Institutional Form », *IV*, pp. 80-106, sur la manière dont les différences entre les politiques allemande, française et britannique reflètent les fonctions que devrait exercer l'identité européenne de défense et de sécurité.

dépend de la volonté de l'autre à bien vouloir l'appliquer chez lui, la possibilité de tricherie constitue le défi principal à relever. Ces problèmes de collaboration exigent que l'on crée des mécanismes capables de sanctionner les défections et assurer ainsi le respect des promesses. Le mécanisme institutionnel pour imposer les accords issus de la collaboration est celui de la réciprocité, c'est-à-dire un procédé à travers lequel l'application des accords par une partie contractante est suivie par une autre selon une séquence établie au préalable. Dans un contexte de *coordination*, où l'application des accords relève entièrement d'une partie contractante, car elle a bien intérêt à le faire sans attendre celle de l'autre, la recherche d'un point focal constitue le défi principal à relever. En fait, il représente une solution d'équilibre parmi tant d'autres que seule la présence d'un acteur dominant ou d'une force institutionnelle des décisions antérieures peut effectivement la rendre possible. Dans un contexte de *réassurance*, où le problème principal réside dans le fait que les intentions d'une partie contractante pourraient être modifiées à la suite des changements dans sa politique intérieure, l'objectif institutionnel n'est pas tant d'instaurer des mécanismes de sanctions que des mesures promouvant la transparence des intentions. Les mesures de confiance sont en effet les principaux moyens de réassurance. Ces démarches sont censées renforcer les institutions politiques nationales qui favorisent la transparence. Par exemple, l'OTAN n'était pas seulement une organisation visant à dissuader l'URSS, mais aussi un mécanisme apte à façonner la politique intérieure allemande, surtout en ce qui concerne les relations civilo-militaires allemandes. Dans le cas des jeux de *persuasion*, où l'on retrouve des solutions d'équilibre asymétriques, les institutions internationales sont dominées par des États puissants et donc par des formes institutionnelles qui ne sont pas transparentes et qui génèrent des formes fortement hiérarchiques¹⁷.

Cet essai de classification souffre de deux problèmes. D'une part, il ne faut pas confondre ces situations transactionnelles, que l'on retrouve normalement dans les enceintes institutionnelles, avec des types de situations de sécurité dans lesquelles peuvent se situer les États lors de leurs transactions institutionnelles. Ainsi, il existerait trois types de situation de sécurité : 1) des contextes où les États sont aux prises avec des conflits qu'ils doivent circonscrire et auxquels ils doivent trouver des solutions ; 2) des contextes où les États doivent procéder à la régulation de leurs rapports de sécurité ; et 3) des contextes où les États décident de créer, de modifier ou de dissoudre une institution de sécurité. Ces trois types de contexte peuvent influencer considérablement les engagements institutionnels sur lesquels s'attardent presque exclusivement les études institutionnalistes. D'autre part, il convient de distinguer ces engagements transactionnels de leurs résultats en termes de relations

17. *Id.*, pp. 7-8. Voir également l'étude de Helga HAFTENDORN sur une institution de sécurité très peu étudiée, le Groupe de travail interallié sur les questions relatives à la dénommée RDA, Berlin et les routes de transit, connu plus couramment sous le nom d'Accord Quadripartite, « The 'Quad': The Dynamics of Institutional Change », *ibid.*, pp. 162-194 ; ainsi que l'étude de Christian TUSCHOFF sur l'influence grandissante de l'Allemagne dans l'OTAN, « Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO », *in ibid.*, pp. 140-161.

d'autorité et de pouvoir ainsi qu'en termes de légitimation. Chaque institution renferme des lieux d'autorité et de pouvoir et doit générer la légitimation des politiques communes négociées en son sein. En fait, chaque praticien ou intervenant dans une conférence internationale sait parfaitement que sa première tâche est de dresser un tableau précis de la configuration des chaînes d'autorité et des centres de pouvoir, comme aussi bien des conditions de l'acceptation et de légitimation des résolutions proposées. Il est curieux que les institutionnalistes n'aient presque jamais posé des problématiques semblables qui nous paraît être pourtant l'essentiel des institutions internationales¹⁸. Il est vrai par contre qu'ils tiennent compte des facteurs rattachés au pouvoir et au marchandage, du moins à titre de départ d'analyse ou de variables conditionnelles, mais ils n'interviennent presque jamais en tant que variables indépendantes dans les analyses institutionnalistes.

D — La réduction de l'incertitude par la transparence

Les institutions de sécurité jouent un rôle dans les rapports de sécurité car elles peuvent offrir des solutions au problème de l'incertitude. Cette dernière découle du manque ou de la rareté de l'information sur les intentions des autres États ainsi que sur leurs choix stratégiques. Les États sont intéressés à créer des institutions qui leur fourniront de l'information ; aussi pourront-ils, à travers des mécanismes d'information et de signalisation, recueillir le plus d'informations possibles sur les intérêts, sur les préférences et sur les intentions des autres États. Chaque État s'intéresse donc à recevoir des informations, mais il est tout autant intéressé à en fournir : par exemple, les États qui cherchent à augmenter la crédibilité de leurs propres menaces et promesses transmettent volontiers des informations car cela peut leur octroyer un pouvoir réel de marchandage sur ceux qui ne peuvent pas le faire d'une manière crédible. Les États doivent trouver des moyens pour créer de la transparence à travers lesquels chaque État n'aura pas de raisons pour ne pas divulguer des informations qu'il sait bénéfiques pour ses pairs¹⁹.

La transparence n'est pas facile dans le domaine de sécurité. En fait, elle constitue une pierre d'achoppement de la coopération dans le domaine de la sécurité internationale. À certains égards, elle est même rejetée car elle représente un sujet de discorde et peut mener à l'effondrement de l'institution de

18. Les travaux des chercheurs dans le domaine des négociations internationales (Zartman, Kaufmann, Druckman, et plus près de chez nous, Winham et Hampson) soulèvent régulièrement cette dimension cruciale. Voir par exemple James K. SEBENIUS, « Challenging Conventional Explanations of International Cooperation : Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 323-366. Par ailleurs, il est curieux que les institutionnalistes n'aient jamais accordé une attention sérieuse à cette école de pensée qui pourtant a consacré ses travaux à l'une des dimensions fondamentales de toute institution internationale : la négociation.

19. Il est à noter que les auteurs ne précisent pas *comment* les États parviennent à concevoir des moyens pour créer la transparence et ne signalent que deux variables (durabilité des problèmes de sécurité et densité des questions sécuritaires) qui leur paraissent être à l'origine de l'intérêt des États à vouloir créer la transparence entre eux, pp. 3-4, pp. 30-31.

sécurité. Elle pose des questions cruciales : s'agit-il d'échanges d'informations sur les intentions et les capacités militaires et de défense entre deux parties adverses comme une manière de construire la confiance entre elles ? Ou s'agit-il plutôt non pas d'un simple échange d'informations, mais bien d'un dialogue politique dont le but serait de lancer un processus d'établissement de confiance mutuelle durable ? Chez les constructivistes, la transparence revêtirait ce dernier sens ; c'est-à-dire la construction sociale de l'environnement géostratégique, à l'instar de deux leaders qui entament un dialogue sur leur façon respective d'évaluer la nature des problèmes de sécurité ; toutefois, elle n'inclut pas forcément la divulgation d'informations sensibles. Mais chez les institutionnalistes, l'échange d'informations est une fonction d'équilibrage des mécanismes institutionnels incitant les deux parties à interagir. Cet échange doit déboucher sur la production d'une série de règles spécifiques et implique donc la divulgation d'informations sensibles le plus souvent militaires. Il doit être accompagné d'un arrangement de sanctions ou d'incitatifs conçus pour dissuader la défection ou la tentative de flouer son partenaire.

Le problème dans cette représentation institutionnaliste de la transparence survient lorsqu'une partie demande à son partenaire de révéler la structure de ses forces armées ou la répartition des postes budgétaires qui président à l'entretien et au développement de secteurs névralgiques des forces armées qui reflètent leur état de combativité. Certaines puissances divulguent volontiers une bonne partie de ces informations, car elles ne leur sont plus sensibles, ou parce que leur révélation est un moyen pour dissuader ou persuader leur adversaire. En outre, elles ne divulguent pas tout, le secret militaire demeurant un atout important sans lequel on ne peut se défendre avec succès. Ainsi, *en l'absence d'une relation de confiance établie*, les États sont tentés de tromper leurs partenaires. Les États essaient de révéler moins et d'en savoir plus sur l'autre. Nous tombons encore une fois dans la problématique du jeu de pouvoir au sein des institutions. Car la seule façon dont les deux parties seront moins incitées à tricher, c'est en entretenant des dialogues suivis dont l'objectif est de bâtir une relation de confiance et cela ne peut avoir lieu que si les deux parties trouvent un équilibre entre leurs intérêts. Peut-il y avoir transparence sans qu'il y ait au préalable une entente sur cet équilibre ou, pour reprendre le schéma constructiviste, un accord préalable sur la pertinence de maintenir des institutions, parce qu'elles servent à forger une identité commune ?

E — Les effets des institutions de sécurité

Pour l'école institutionnaliste, les institutions de sécurité exercent des effets tangibles sur la conduite des États. En premier lieu, elles peuvent affecter les stratégies d'un État en changeant les options qui lui sont disponibles et en altérant leurs coûts et bénéfices. En deuxième lieu, elles peuvent affecter les résultats en changeant les ressources de puissance disponibles aux États dans leurs interactions. En troisième lieu, l'information que les institu-

tions peuvent produire, ou qu'elles peuvent permettre aux États de transmettre, peut être la source d'une grande influence. Les États qui produisent de l'information et des renseignements fiables peuvent acquérir ainsi une influence de même que ceux qui sont entreprenants en matière de création de normes et de conduite attendue découlant de ces normes²⁰.

Essentiellement, les auteurs estiment que les effets des institutions s'exercent sur l'altération des préférences, des stratégies nationales, des objectifs voire des intérêts. C'est sans doute ici où se trouve la plus grande aporie institutionnaliste et probablement le plus grand désaccord entre constructivistes et institutionnalistes. Dans l'analyse institutionnaliste les préférences sont fixes. Selon l'institutionnalisme, la fixité des préférences procure des avantages analytiques importants, puisqu'elle empêche l'analyste d'inférer tautologiquement le changement des préférences de celui de la conduite. Garder les préférences fixes permet par ailleurs d'analyser les effets institutionnels en regardant comment les institutions affectent les incitatifs auxquels sont exposés les acteurs, compte tenu de leurs préférences, et par conséquent de leurs stratégies instrumentales²¹. Or, les États finissent par changer leur préférence, autrement leur conduite ultérieure ne réagira pas aux effets institutionnels. Cette aporie s'explique par le fait que le terme préférence renferme plusieurs concepts à la fois : tantôt elle est la fin d'une stratégie considérée dans une chaîne fins-et-moyens, tantôt elle est une croyance de principe (*principled beliefs*), une croyance causale ou une conception du monde générale²². Étant parfaitement conscients de cette aporie, la plupart des chercheurs allemands de l'ouvrage collectif suggèrent fortement que les préférences, loin d'être fixes ou immuables, doivent être considérées comme des éléments variables. Cette demande de la variabilité rejoint largement les thèses constructivistes pour qui les préférences ne sauraient être fixes, données pour tous les temps. Les réalistes classiques et néoclassiques rejettent également l'idée que les préférences soient fixes et qu'au contraire elles sont interactives et largement sujettes à la dépendance trajectorielle (*path dependency*) des interactions stratégiques. Malgré leur intransigeance, qui donne lieu très souvent à des confusions fâcheuses²³, les auteurs institutionnalistes paraissent avoir du mal à accepter la suggestion constructiviste sur la variabilité des préférences.

20. *Ibid.*, pp. 9-11.

21. *Ibid.*, p. 6.

22. Dans la nomenclature rationaliste, la préférence d'un acteur désigne le choix qu'il fait parmi plusieurs options valables ; ce choix est déterminé selon ses buts, ses croyances et ses règles de sélection (voir à cet égard Daniel LITTLE, *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*, Boulder, CO, Westview Press, 1991, p. 45). Très souvent l'acteur est porté à ordonnancer ces préférences afin de faciliter son choix. Posées de cette manière, les préférences selon l'analyse rationaliste ne sauraient être que constantes. L'analyse institutionnaliste transpose cette fixité, totalement compréhensible dans l'analyse rationaliste, dans un contexte hautement interactif où le postulat de la fixité des préférences devient pour le moins problématique.

23. Particulièrement Keohane qui semble insister mordicus sur la fixité des préférences. On peut déceler l'indécision et la confusion institutionnalistes sur cette question des préférences dans *ibid.*, pp. 335-336.

Les institutionnalistes nous avaient habitués à considérer que les institutions internationales peuvent exercer des contraintes sur la conduite des États. Mais dans ce livre, la théorie institutionnaliste semble être modifiée, car le terme contrainte a laissé la place à celui des effets. Dans cette nouvelle interprétation, les institutions font plus figure de structure, alors qu'elles semblaient incarner auparavant une volonté politique collective. À maints égards, c'est un argument structuraliste dans la mesure où les institutions internationales agissent à l'instar d'un contexte ou d'une structure. Ce qui n'est pas entièrement faux, mais il y a eu un temps où les institutionnalistes ne professaient pas une telle hypothèse. Pour eux, les institutions pouvaient exercer des contraintes réelles sur les États, ce qui laissait entendre que les institutions internationales pouvaient agir en tant qu'acteurs internationaux. Se plaçant du point de vue constructiviste, Johnston relève très justement que l'assentiment à une institution (et donc la convenance d'y investir des ressources importantes) *précède* le contexte où l'État accepte volontiers la contrainte dans ses choix²⁴. Les institutionnalistes soutiennent que les États n'ont d'autre choix que d'accepter les décisions institutionnelles qui à notre avis surinterprète la réalité institutionnelle de sécurité.

F — Limites de l'institutionnalisme

La plus grande critique adressée à l'approche institutionnaliste n'est pas tellement la manière dont elle explique l'équilibrage des mécanismes institutionnels, mais plutôt la manière dont le pouvoir s'exerce et se génère au sein même de ces institutions. Comme on le sait des études politologiques, dans chaque forum où l'on retrouve des groupes en négociation il y a toujours parution d'une forme ou d'une autre du pouvoir; la tâche étant alors de découvrir les modalités de sa genèse et de son équilibre. Mais il faut bien comprendre la démarche institutionnaliste: la question du pouvoir et des intérêts que les États promeuvent dans les institutions n'est pas vraiment un élément majeur à élucider. Pour la théorie institutionnaliste, la puissance et les intérêts nationaux ne sont que des données préalables ou des variables contrôlées. L'objectif est tout d'abord d'élucider la manière dont les formes et les pratiques institutionnelles apparaissent et se cristallisent en de véritables procédés de sécurisation²⁵.

L'une des conséquences conceptuelles de cette théorie est que les institutions finissent par exercer des effets sur les États. Et c'est là également où les plus grands désaccords se sont signalés entre réalistes et institutionnalistes. Les premiers ne croient pas que ces effets soient cruciaux; quoiqu'ils acceptent que les institutions puissent dans certaines circonstances exercer une

24. *IV*, pp. 322-323.

25. Voir à cet égard le chapitre de Christopher DAASE, « Spontaneous Institutions: Peacekeeping as an International Convention », *IV*, pp. 223-258, qui examine à la loupe la genèse des procédés du maintien de la paix. Daase montre qu'ils sont apparus à la suite d'essais et d'erreurs combinés par l'application ingénieuse de pratiques correspondant aux besoins du terrain.

influence décisive dans la formation de la stratégie nationale. Mais ils se hâtent d'ajouter que les États concèdent ce pouvoir d'influence aux institutions car ils convoient des avantages que ces institutions peuvent leur procurer. Ils peuvent tout autant leur enlever les prérogatives qu'ils leur avaient octroyées si l'atteinte de cet objectif se révèle impossible. Les institutions ne sont ainsi qu'un instrument pour parvenir à atteindre des objectifs internationaux et nationaux. Un autre constat réaliste est que les États peuvent contourner les institutions lorsqu'ils s'aperçoivent qu'elles sont des obstacles majeurs à la réalisation de leurs buts stratégiques²⁶. Rien n'engage l'État à observer une loyauté absolue envers les résolutions des institutions. Il est vrai cependant que les réalistes ont investi peu d'efforts dans l'explication des formes institutionnelles des rapports entre États. Là encore, à l'inverse des préoccupations des institutionnalistes, les réalistes ont été obsédés par la manière dont la puissance des États s'exerce dans les rapports institutionnels, sans jamais se déranger pour expliquer dans quelle mesure le succès ou l'échec des mécanismes institutionnels peuvent affecter à leur tour les rapports de puissance.

Comme on peut l'entrevoir, le problème n'est pas tant ce sur quoi les deux écoles mettent l'accent²⁷, mais l'échelle du phénomène et la nature du contexte relationnel dans lequel les puissances majeures se trouvent. Dans les institutions de sécurité, le recours aux modèles institutionnalistes s'avère nécessaire afin de capter la logique de l'équilibre des mécanismes institutionnels. Cependant, il serait malaisé d'écarter les modèles du jeu de pouvoir et de l'équilibre des intérêts au sein des institutions. Il est donc déplacé pour les auteurs institutionnalistes d'accuser les réalistes de présenter des modèles désuets et d'affirmer que ceux de l'institutionnalisme sont supérieurs²⁸. Aucune d'elles ne peut vraiment réclamer une application universelle en raison de la variété des échelles d'observation et des contextes relationnels. Cela implique que les acteurs agissent différemment selon les contextes et que dans ces conditions il est plus sage de les typologiser afin d'en dégager inductivement une logique grâce aux recours à des concepts et à des catégories provenant des approches théoriques principales²⁹.

26. Ce qui paraît confirmé par l'étude brillante de Henning RIECKE, « US Non-Proliferation Campaign and their Impact on Institutional Change », *ibid.*, pp. 259-287.

27. Voir l'article de Robert JERVIS, « Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate », *International Security* vol. 24, n° 1 (Summer 1999), pp. 42-63.

28. *ibid.*, p. 334. Plus loin, ils affirment que le réalisme est dépassé comme théorie de la politique mondiale, car d'une part le concept de puissance demeure un terme ambigu et d'autre part le réalisme demeure indifférent aux questions de transmission de l'information. Enfin, les institutionnalistes ne prévoient plus la possibilité de débats avec les réalistes, occupés qu'ils seront à poursuivre une collaboration féconde avec les constructivistes (p. 336).

29. Pour un exposé sur les typologies et les théories typologiques, voir Andrew BENNETT et Alexander L. GEORGE, « Developing and Using Typological Theories in Case Study Research », paper presented at the 38th Annual Convention of the International Studies Association, 1997.

III – La construction de la menace

A — Les menaces et les risques

Les études sur la sécurité partent de l'émergence d'une menace quand un État entretient l'intention et la capacité de circonscrire la sécurité d'un autre État³⁰. À part le traitement des menaces, les études sur la sécurité concernent également les menaces involontaires: un État dont la stabilité intérieure s'affaiblit ou dont l'avenir est incertain affecte la stabilité internationale; la prolifération d'armes extrêmement meurtrières ou celle de nouvelles technologies engendrent l'instabilité et l'insécurité dans les États vulnérables. Il y aurait ainsi deux grandes catégories de problèmes de sécurité: l'émergence de menaces et la gestion d'une multitude de risques sécuritaires qu'affrontent les sociétés et les États dans la recherche de leur bien-être politique, économique et social.

Comment mesurer une menace? Trois éléments doivent être réunis pour constituer une menace³¹. Elle doit tout d'abord émaner d'un acteur identifiable; il doit être perçu comme entretenant ses intentions agressives; il doit posséder des capacités et des compétences pour mettre en œuvre ces intentions agressives. Du moment où un de ces trois éléments manque à l'appel, nous ne sommes plus en présence d'une menace, mais d'un risque (qui n'est rien d'autre qu'une menace potentielle ou non identifiable)³². Le risque n'implique pas un acteur clairement identifiable. Dans l'esprit des contributeurs de *Imperfect Unions*, le risque est synonyme de tendances s'incarnant épisodiquement en un acteur sans qu'elles s'y imprègnent durablement. Ces tendances peuvent être déstabilisatrices, elles ne sont pas forcément agressives; elles peuvent être des signes précurseurs de changements positifs et inéluctables. Elles possèdent des capacités destructives, mais aussi constructives. Il est éminemment plus difficile d'identifier des risques de sécurité et encore plus de les évaluer. Comme Tams le soulève, les risques se prêtent plus aux désaccords entre alliés que les menaces. Les États estiment qu'il est plus difficile de coopérer en faveur de la réalisation d'un but que de se mobiliser contre une menace qui les guette tous également. Par exemple, il existe des divergences entre Européens et Américains dans les appréciations des risques émanant du

30. Il nous semble que le verbe *circonscrire* diminue la portée des atteintes à la sécurité d'un État.

31. Voir C. TAMS, dans *IV*, p. 82.

32. Il nous semble malaisé d'utiliser le terme *risque* puisqu'il s'applique également aux menaces.

En effet, un État cherche à réduire la gravité des menaces en signant des accords avec la source de ces menaces, en l'occurrence un État qui lui semble particulièrement belliqueux. Toujours est-il que malgré la réduction relative du danger que représente cette menace, il existe un risque que le danger s'accroisse de nouveau dans un avenir indéterminé. Le terme *risque* s'appliquerait à deux situations: celle d'une menace proprement dite et celle d'une menace potentielle. Il est à noter que Krause et Latham préfèrent utiliser le terme *danger* que nous estimons plus approprié pour désigner la nature du phénomène. Cette dichotomie menace/risque provient des entrevues que Wallander a tenues avec des hauts fonctionnaires allemands lors de ses recherches pour son livre *Mortal Friends, Best Enemies*, *op. cit.* Voir en particulier ses entrevues 65 et 67, p. 48.

Grand Moyen-Orient ; du processus de paix au Moyen-Orient, de l'Iran et de la sécurité du golfe Persique, des sanctions économiques imposées à l'Irak, de l'avenir politique de la Turquie ou encore de la sécurité régionale du Caucase.

Les auteurs supposent que lorsque les États se réunissent pour discuter des buts et des moyens pour assurer leur sécurité, ils le font en fonction d'une menace ou d'un risque. Ce qui laisse sous-entendre que les institutions de sécurité sont avant tout des alliances et que idéalement les États voudraient bien éviter de s'enliser dans des carcans institutionnels. Que faire cependant des situations où le besoin perçu des États n'est pas de confronter une menace ou un risque, mais plutôt la nécessité de construire des institutions intégratives de sécurité dont le but est de fonder progressivement un régime d'assurance des sécurités nationales. Ici, le souci des États ne serait pas de gérer des risques de sécurité qui pourraient se manifester dans leurs rapports, mais de subvenir à leurs sécurités nationales comme condition préalable à une intégration plus étendue. C'est pourquoi nous trouvons intéressante la distinction de Amitav Acharya³³ entre culture stratégique et culture des interactions de sécurité (ou, dirions-nous, la culture institutionnelle de sécurité). Si la première concerne le maintien et la gestion des relations adversaires (ce qui correspond parfaitement à la logique des alliances), la seconde concerne la culture soutenant la conduite collective de sécurité. Autrement dit, elle concerne la manière dont les États produisent de la sécurité entre eux sur la base de leur héritage culturel commun.

Ce qu'il y a d'intéressant dans cette manière culturaliste et constructiviste de voir l'émergence de la sécurité entre les États et les communautés, c'est qu'il doit exister chez eux une forme de solidarité³⁴ qui les conduit à chercher activement les fondements d'une sécurité durable (*sustainable security*). Autrement dit, le processus institutionnel de sécurité ne dérive pas exclusivement de la perception de menace (l'État *solitaire* qui doit se débrouiller pour assurer sa sécurité), mais aussi par le souci du rapprochement et de l'interdépendance de sécurité des communautés (l'État *solidaire*, convaincu désormais que sa sécurité passe par celle des autres). Il y aurait ainsi deux logiques diverses qui président la dynamique de la recherche de la sécurité : la protection de sa propre communauté face à des menaces réelles et potentielles ; la recherche d'une sécurité plus complète jugée nécessaire pour établir des rapports de sécurité durable, donc plus prévisible, et dont l'une des externalités est de préparer mieux les communautés à une plus grande intégration.

B — La menace vue de l'Occident

Toutefois, cette vision des sources de la sécurité est loin d'être vue de cette façon en Occident. Non pas parce qu'il est difficile de se l'imaginer, mais

33. *cf.*, pp. 55-56.

34. Il s'agit surtout de ce que nous appelons la solidarité *négative* : le sens d'obligation de vivre dans le même espace géopolitique malgré les différences civilisationnelles et une histoire commune troublée.

parce qu'on veut bien ne pas le voir. Selon Krause et Latham, les planificateurs de défense et des stratèges de politique extérieure occidentaux ne disposent plus d'un ennemi clairement identifiable, d'où leur tendance à revoir des anciennes menaces latentes afin de les rendre plus visibles et palpables. L'un des résultats de ces labeurs aurait été la création d'une nouvelle catégorie d'États censés représenter une menace réelle et non fictive. Il s'agit d'États-délinquants (*rogue states*) ou plus exactement d'États-crapules³⁵. Dans la mentalité occidentale, l'État-crapule est avant tout un État du Tiers-Monde disposant de forces armées, surtout d'un arsenal grandissant d'armes de destruction massive et qui vise à renverser l'ordre international établi³⁶. Le choix du qualificatif de *rogue* ou de *crapule* est délibéré, soutiennent-ils, car il renvoie à l'image d'un État malhonnête, irresponsable, dénué de principes, sans scrupules, immoral, dangereux et même non civilisé. La menace de la prolifération posée par les États-crapules est devenue désormais une identification bien occidentale non en raison d'un changement radical survenu dans la conduite même de ces États, mais parce que les décideurs occidentaux ont développé un modèle conceptuel capable de remplacer le vide laissé par la disparition de la menace soviétique.

Le problème que pose cette représentation n'est pas tant la tendance occidentale de créer artificiellement la Menace, mais plutôt le fait que cette catégorie d'États existe bel et bien. Pendant la guerre froide, les blocs occidental et soviétique s'évertuaient à les mobiliser pour affaiblir les positions internationales du bloc rival. Ce que les auteurs auraient pu expliquer, c'est que la plupart des États-crapules sont effectivement des États autocratiques pratiquant souvent la criminalité d'État³⁷ par la promotion ouverte d'une culture terroriste. En outre, grâce à la mondialisation des marchés, ils ont accès aux nouvelles technologies, rendant ainsi de plus en plus problématique la lutte contre la criminalité d'État et la démocratisation effective des sociétés.

Un deuxième élément dans la construction occidentale de la menace réside dans la promotion de la prépondérance occidentale dans le maintien de

35. La notion anglaise de *rogue states* est difficilement traduisible. L'État-paria étant hors de question, la seule définition qui pourrait acquérir une valeur courante est celle de l'État-délinquant. Le terme *État-crapule*, difficilement employable dans le langage courant, a l'avantage par contre de traduire mieux la signification implicite des décideurs américains lorsqu'ils recourent au terme *rogue states*.

36. Il va sans dire qu'aucune puissance majeure ne pourrait figurer comme un État-crapule. S'étant déclarée comme puissance nucléaire, l'Inde par exemple aurait pu être identifiée ainsi. Mais vu qu'elle est potentiellement considérée par toutes les grandes puissances, surtout par les États-Unis, comme candidate au « Club sélect des puissances majeures », personne n'a osé la taxer comme telle.

37. Nous établissons une différence entre le *crime transnational organisé*, alimenté principalement par des groupements sociopolitiques et/ou des familles, et le *crime d'État*, y compris la tendance concomitante de la criminalisation de la politique intérieure, dont les principaux protagonistes sont effectivement au pouvoir et dans les élites régnautes. Bien entendu les deux sphères de criminalité peuvent entretenir des relations lucratives. Voir par exemple, Emilio VIANO (dir.), *Global Organized Crime and International Security*, Burlington, VT, Ashgate Publishing, 1999.

la paix et de la sécurité internationales. En premier lieu, cette construction se fonde sur le fait que les décideurs occidentaux considèrent que l'Occident doit exercer son hégémonie à bon escient. Aussi, doit-il être exempté des contraintes onéreuses afin d'assurer la paix et la stabilité. Les États occidentaux n'acceptent pas le principe d'équité dans les domaines de la non-prolifération, du contrôle des armements et du désarmement, comme on peut le vérifier dans les débats entourant l'article VI du TNP. Car ils estiment justifié de maintenir leur arsenal nucléaire afin de soutenir l'ordre libéral, puisque ce maintien est nécessaire pour la stabilité internationale et plus particulièrement en raison des intentions des États-crapules. Par ailleurs, les armes nucléaires occidentales ne sont pas une menace à la sécurité internationale parce que les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France sont des puissances « responsables » qui savent comment les posséder pour des fins strictement défensives. Les deux auteurs principaux de *Culture and Security* concluent que c'est sans doute en fonction de cet objectif qu'il faudra comprendre pourquoi les puissances occidentales ont placé récemment l'accent sur l'interdiction des armes inhumaines, en particulier sur les mines antipersonnel. Krause et Latham arguent que la réorientation du discours occidental sur la reprise du débat des armes inhumaines n'est pas très persuasive. D'une part, parce que les mêmes puissances poursuivent la production d'armes tout autant meurtrières, malgré l'interdiction des mines antipersonnel (quoique les États-Unis, la Russie et la Chine hésitent encore à se rallier à cette convention). D'autre part, parce que l'Occident a besoin d'un argumentaire pour s'ériger en un nouveau standard de civilisation³⁸.

IV — La Chine et les institutions internationales de sécurité

De toutes les puissances majeures (l'Inde exceptée), la Chine est probablement la seule à posséder une histoire limitée dans les institutions de sécurité. De plus, ses expériences institutionnelles de sécurité ont été négatives. Il suffit de se rappeler, comme Leïla Choukroune le fait³⁹, de l'épisode de la guerre de Corée quand la Chine exclue des Nations Unies, se trouva confrontée aux forces onusiennes dirigées par les États-Unis. À partir de ce moment, Pékin sera allergique à une quelconque conférence sur le désarmement et s'opposera tantôt avec indifférence, tantôt avec véhémence aux divers efforts de sécurisation dans divers domaines du contrôle des armements et du désarmement. Elle enchâssera également dans ses principes de politique internationale le refus de participer à des alliances institutionnalisées (bien qu'elle ne se soit pas interdit de recourir à des alignements ou à des partenariats stratégiques) et elle s'opposera au cours des années 70 à l'importation des institutions de sécurité européennes en Asie. En bref, les institutions de sécurité étaient pour elle synonymes d'une instance où des États de mauvaise volonté cherchaient à l'isoler et à l'humilier.

38. Keith KRAUSE et Andrew LATHAM, « Constructing Non-Proliferation and Arms Control: The Norms of Western Practice », *CS*, pp. 23-54.

39. CHI, pp. 17-20.

La socialisation sécuritaire de la Chine commença lorsqu'elle fut admise aux Nations Unies et plus particulièrement au Conseil de sécurité en 1971. Mais durant les premières années, elle y faisait figure d'une avocate zélée des droits des déshérités du Tiers-Monde. Elle marqua sa présence lors de la Sixième Session spéciale de l'Assemblée générale, en mai 1974, quand Deng Xiaoping, retournant d'un exil intérieur, présenta la doctrine maoïste des relations internationales. La Chine semblait vouloir être alors une puissance foncièrement révisionniste en quête d'un nouvel ordre international. Mais le renversement du maoïsme en 1976 et l'avènement définitif de Deng Xiaoping en 1978, mit la Chine sur une voie plus pragmatique. Comme L. Choukroune le montre, Pékin commença alors de revoir systématiquement la plupart de ses politiques institutionnelles de sécurité. Elle adhéra lentement aux conceptions onusiennes des opérations du maintien de la paix (OMP), tout en développant les siennes⁴⁰, et en participant d'une manière plus assidue aux diverses élaborations de régimes de désarmement.

Quoique ostracisée par les puissances occidentales après Tiananmen, la Chine poursuivit le développement de son expérience institutionnelle de sécurité. Elle s'est donc mise à reconstituer son statut international durement malmené par ses pairs à travers une stratégie diplomatique tous azimuts. Elle y parviendra avec succès. Ce succès serait incompréhensible si l'on ne tient pas compte des activités institutionnelles de sécurité chinoises qui s'intensifièrent à partir de 1995-97⁴¹, surtout dans la région de l'Asie-Pacifique. Plusieurs chercheurs qui n'étaient pas habitués à imaginer une Chine intéressée à investir dans les institutions de sécurité demeuraient encore sceptiques. Certains d'entre eux estimaient que la découverte chinoise du multilatéralisme n'était rien d'autre qu'une ruse savamment calculée pour décevoir les puissances occidentales, trop hâtives de s'insérer dans le marché chinois en pleine modernisation et croissance. Devant maintenant tenir compte de la présence chinoise sur l'échiquier institutionnel, ils conclurent que le nouveau zèle institutionnaliste chinois pouvait s'expliquer par la recherche de la Chine à asseoir sa domination et son hégémonie dans les institutions asiatiques naissantes.

Mais Johnston et Acharya présentent une image plus nuancée. Acharya montre que la conduite chinoise s'est modérée à la suite de sa participation au forum régional de l'ASEAN grâce à des pratiques institutionnelles contre lesquelles la Chine ne pouvait avoir que peu d'objections. Il montre d'ailleurs que les pays de l'ASEAN ont développé des formes institutionnelles informelles

40. Voir par exemple le Rapport du Secrétaire général A/AC.121/36, du 21 mars 1989, cité par Choukroune, pp. 76-78, où paraît un résumé très succinct des principes chinois des OMPs.

41. Voir par exemple Avery GOLDSTEIN, « Structural Realism and China's Foreign Policy: A Good Part of the Story », Paper delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 1998, pp. 39-47; Rosemary FOOT, « China in the ASEAN Regional Forum: Organizational Processes and Domestic Modes of Thought », *Asian Survey*, vol. 38, n° 5, 1998, pp. 425-440; Joseph CHENG, « China's ASEAN Policy in the 1990s: Pushing for Regional Multipolarity », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, n° 2, 1999, pp. 176-204.

afin d'accommoder les appréhensions chinoises à l'égard d'institutions formalisées où manifestement elle figurerait comme participante *ex aequo*. Johnston concorde entièrement avec ce constat et développe davantage l'image d'une Chine considérablement intéressée à apprendre la construction des politiques institutionnelles, même si celles qui sont proposées à l'intérieur de l'ASEAN ne lui conviennent pas entièrement⁴². Par exemple, si dans le cas des îles Spratleys la préférence de la Chine était de négocier bilatéralement ses différends avec les États de l'ASEAN, Johnston montre que la Chine pose de moins en moins d'obstacles à les traiter dans un cadre multilatéral, mais continue toujours à garder ses options bilatéralistes en raison de l'insistance des militaires chinois (ou de l'inexpérience relative des décideurs au ministère des Affaires étrangères chinois) à ne pas trop engager la Chine dans des arrangements qui nuiraient aux intérêts nationaux chinois (ou plus exactement aux intérêts de la direction militaire chinoise).

Cet intérêt institutionnel chinois accompagné par des réserves et des tâtonnements, Jing-Dong Yuan les caractérise de multilatéralisme conditionnel⁴³. Ainsi, la Chine appuie les dialogues sécuritaires régionaux, mais elle demeure réticente à s'engager dans des arrangements institutionnels dont les normes peuvent finir par exercer une contrainte insupportable sur sa manœuvrabilité. Sa vision et sa pratique multilatéralistes lui permettent de participer au processus de construction des institutions de sécurité régionales, d'influencer l'ordre du jour et de s'exprimer sur le rythme et l'orientation de cette construction. Elle tend aussi à utiliser des canaux multiples, une approche minilatérale (ou plurilatérale, si l'on veut) et à accorder une place importante à la gestion des problèmes de sécurité régionale au sein d'un groupe restreint de puissances majeures. De plus, elle préfère une approche graduelle qui consiste à initier les dialogues sécuritaires sur une base bilatérale, évoluer ensuite sur un plan infrarégional pour déboucher enfin sur la scène régionale.

Évoquant la spécificité politique et culturelle de l'Asie-Pacifique, la Chine s'oppose à l'importation des formes institutionnelles étrangères, notamment européennes. Pour elle, les dialogues politiques précèdent les mesures de confiance sécuritaires et non l'inverse ; ce qui concorde avec sa vision de la transparence. Pour elle, cette dernière n'est pas un moyen pour obtenir des informations non disponibles (que la Chine ne veut pas divulguer), mais pour construire un processus de confiance mutuelle. La transparence devrait être pratiquée dans des conditions ponctuelles, par exemple dans les régions frontalières où il existe des tensions ou des concentrations de forces armées. La transparence ne devrait pas être non plus confinée au domaine militaire ; elle doit d'ailleurs débiter dans la sphère politique, diplomatique et économique. Il est significatif que la Chine, qui s'oppose à l'importation des règles institutionnelles européennes, les a acceptées dans le contexte des mesures de

42. En fait le chapitre de Johnston dans *IV* concerne essentiellement le développement des pratiques institutionnelles chinoises dans le cadre de l'ASEAN.

43. JING-DONG Yuan, « Culture Matters : Chinese Approaches to Arms Control and Disarmament », *CS*, pp. 99-100.

confiance élaborées entre elle, les États de l'Asie centrale et la Russie⁴⁴. Sans doute que cette différence s'explique par le fait que la Chine accepte ces mesures avec des États avec lesquels elle a réussi à établir un dialogue politique susceptible de déboucher sur un processus de confiance mutuelle plutôt qu'avec ceux où le dialogue politique n'a pas encore produit des résultats tangibles⁴⁵.

Cependant, la question demeure entière si la participation ou la ferveur récente de la Chine dans les institutions de sécurité relève plus de l'adaptation que de l'apprentissage⁴⁶. Le dernier confirmerait que la Chine a bel et bien opéré une reconceptualisation de sa sécurité et de la sécurité internationale en général; elle est maintenant convaincue de la nécessité de développer des politiques institutionnelles de sécurité. Tandis que l'adaptation se référerait à une Chine qui n'a pas changé ses conceptions de sécurité, mais qu'elle s'est efforcée d'adapter ses stratégies traditionnelles aux nouvelles conditions de la sécurité internationale, fortement conditionnée par la présence de nombreux réseaux institutionnels. Mais la conclusion de Choukroune est formelle: la tendance institutionnelle de la Chine est irréversible; il suffit de constater ses engagements récents à développer ses conceptions du droit international et ses efforts régionalistes qui s'avèrent être une étape vers un multilatéralisme durable.

V — Conclusion

Nous ne saurions clore cette revue d'ouvrages sur les institutions de sécurité sans signaler les pistes de recherche susceptibles d'accroître notre compréhension de ces institutions; car elles sont devenues réellement incontournables, du fait qu'elles assument des fonctions indispensables dans la gouvernance mondiale. Mais une première remarque s'impose avant même de pointer ces pistes. Elle se trouve sans aucun doute dans l'inconvenance de développer un programme de recherche en se fondant uniquement sur une approche théorique. La complexité des phénomènes institutionnels de sécurité est telle qu'il nous paraît plus prudent de recourir aux cadres d'analyses que nous offrent plusieurs approches au lieu de s'en tenir religieusement à une en particulier. On comprendra donc qu'il est déplacé de faire dépendre l'avancement de la connaissance de ces phénomènes des débats stériles entre réalistes et libéraux, devenus hélas des rituels redondants chez les chercheurs les plus en vue dans les études internationales américaines. Comme nous nous sommes efforcé de le démontrer, chaque approche offre un éclairage utile sur une partie du phénomène qui nous concerne. L'adoption d'un certain pluralisme méthodologique nous semble donc nécessaire, mais à la condition de ne

44. Quoique les tenants de la thèse de l'hégémonie chinoise expliqueront cette acceptation par la recherche de la Chine à asseoir sa domination sur la région centrasiatique.

45. JOHNSTON note par contre que la Chine a presque accepté à l'ASEAN la faisabilité des mesures de confiance en Asie-Pacifique malgré le scepticisme affiché par Pékin, *ibid.*, pp. 314-315.

46. JING-DONG Yuan, *ibid.*, pp. 120-21.

pas sombrer dans un éclectisme béat. En effet, il importe de respecter l'axiomatique et la logique interne de chaque approche théorique et de tenter, voire de contribuer à leur développement, quelle que soit notre préférence d'école de pensée. Mais quand vient le temps de traiter de questions empiriques, y compris des problèmes de politiques de sécurité, les intérêts de recherche ainsi que ceux du public en général seront mieux servis si l'on emploie effectivement les arguments et les implications provenant de diverses approches théoriques ; le but étant de maximiser notre compréhension des phénomènes de sécurité.

La première piste de recherche est celle de comprendre davantage comment les États et les communautés parviennent à créer et à développer des biens publics de sécurité à travers des formes institutionnelles qui soient plus efficaces. Comme on l'a vu, il existe plusieurs classes de problèmes de sécurité, chacune exigeant des voies et des moyens institutionnels qui lui sont appropriés. La manière traditionnelle de subvenir à ses besoins de sécurité par le recours aux alliances ou à des organisations munies de moyens de défense militaires s'avère insuffisante ; la fragilité et la faiblesse de la majorité des États ne leur permet pas de contribuer à la création des biens de sécurité à l'instar des États pouvant s'offrir des moyens de défense modernes. Aujourd'hui, la tendance actuelle est que les États riches peuvent s'offrir des institutions de sécurité d'une grande efficacité, tandis que les États pauvres demeurent sans moyens tangibles pour préserver leur intégrité face aux effets prévisibles et imprévisibles de la mondialisation. Les études institutionnalistes s'appliquent principalement dans les cas d'États disposant de moyens tangibles et pouvant participer à la formation des biens de sécurité. Mais que faire des États fragiles et vulnérables qui ne disposent pas de ces moyens et qui se trouvent à l'extérieur des considérations rationalistes de l'école institutionnaliste ? Comment peut-on concevoir un système d'institutions de sécurité capable de traiter adéquatement ces nouveaux foyers d'insécurité et d'instabilité ? Si peu est fait pour combler ce fossé grandissant, la sécurité internationale sera alors exposée à des instabilités qu'aucune alliance ne pourra à la longue gérer. Les dernières réformes entamées sous la direction du secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, semblent avoir ouvert quelque peu la voie vers le renforcement des mandats de sécurité de l'organisation mondiale. Mais ces réformes ne sauront exercer un impact durable aussi longtemps que le Conseil de sécurité demeure sans compétence opérationnelle face aux grands défis de la sécurité internationale⁴⁷.

La deuxième piste de recherche devrait examiner la manière dont on pourrait concevoir les institutions de sécurité non seulement comme des instruments de protection, de dissuasion et de persuasion, mais aussi de coexistence et d'intégration sécuritaire, notamment par la reconnaissance des

47. Voir le rapport du General Accounting Office (www.gao.gov) des États-Unis que signale Barbara CROSSETTE, « U.S. Report Says the U.N. Has Improved with Changes », *The New York Times*, 29 mai 2000, p. A6.

différences identitaires de sécurité. Jusqu'à présent, la pensée traditionaliste s'est trop attardée sur la première fonction générique des institutions internationales de sécurité ; il est temps maintenant d'élaborer la seconde. Sans doute que les approches constructivistes pourront ici contribuer sensiblement à étoffer des concepts rendant possible cette deuxième dimension des institutions de sécurité, mais à la condition que leur logique du processus d'identification sociale n'aboutisse pas au ciblage malencontreux de groupes contre lesquels une nouvelle identité est censée être construite.

Les grandes puissances demeurent encore pour l'avenir prévisible les acteurs principaux qui pourvoiront à l'essentiel de la sécurité internationale, dont le point de départ se situe – et on a tendance à souvent l'oublier – dans la sécurité nationale des grandes puissances. Les institutions de sécurité représentent pour elles des utilités différentes et il convient d'examiner la variation de l'intérêt que chaque puissance majeure porte dans les institutions de sécurité⁴⁸. Par exemple, même si les États-Unis passent pour être la puissance la plus experte en matière d'institutionnalisation, ils conservent toujours des réserves sérieuses à l'égard des institutions internationales⁴⁹ ; la première République des temps modernes a cette tendance de n'investir que dans les institutions de sécurité qui accepteront son leadership incontesté. Ces réserves sont imitées par la puissance la moins experte en la matière, la Chine, pour qui les institutions de sécurité sont tenues pour suspectes jusqu'à preuve du contraire. L'étude de cette variation doit être accompagnée par des analyses comparatives non seulement pour apprécier les variations individuelles, mais pour établir aussi les conditions de la collaboration des grandes puissances dans la provision des biens de sécurité. Toutefois, cette provision semble être dépendante des préférences institutionnelles des États-Unis. Et tout porte à croire qu'ils pourront dans l'avenir immédiat garder cette primauté⁵⁰. À moins que les efforts multipolaires des autres puissances amènent les États-Unis à accepter un régime démocratique au sein du groupe sélect des grandes puissances ; ce qui n'est pas impensable vu l'engouement américain pour la morale démocratique. Assurément, dans un monde multipolaire, les institutions de sécurité ne pourront acquérir qu'une plus grande notoriété, au grand plaisir des puissances moyennes et d'autres États ambitieux. Mais cette multipolarité ne garantit pas que les États pauvres et faibles auront plus de chances à assurer leur sécurité contre les affres des transformations politiques, économiques et sociales rapides.

48. Cette piste coïncide avec celle qu'a proposée Lisa L. MARTIN, « An Institutional View: International Institutions and State Strategies », dans T.V. PAUL et John A. HALL (dirs.), *International Order and the Futures of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 87-88.

49. Edward LUCK, *Mixed Messages: American Politics and International Organization, 1919-1999*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1999.

50. Selon l'argument très persuasif d'un réaliste néoclassique, William C. WOHLWORTH, « The Stability of Unipolar World », *International Security*, vol. 24, n° 1 (Summer 1999), pp. 5-41.